

# FÖDERALISMUS UND INTEGRATIONSGEWALT (\*)

MANUEL MEDINA GUERRERO

## I

Si el reconocimiento del *poder de integración*, esto es, la facultad de transferir competencias soberanas a una organización internacional, plantea a todo Estado un sinfín de dificultades políticas y jurídicas, la cuestión se complica notablemente en el caso de los Estados políticamente descentralizados: no es sólo que, con su ejercicio, se afecte el delicado reparto de poderes constitucionalmente establecido, sino que, en última instancia, es la propia subsistencia de los entes subcentrales en cuanto territorios dotados de autonomía política la que se supedita al modo en que los órganos centrales decidan hacer uso de dicho poder.

Así, pues, desde la entrada en vigor de los Tratados de Roma, se hizo evidente en los Estados entonces dotados de unidades autónomas (Länder y Regiones de Estatuto especial) la necesidad de abrir vías de investigación que solventasen los interrogantes más urgentes que la novedosa presencia de un nuevo nivel de gobierno conllevaría inevitablemente ya a corto plazo. Los problemas derivados de dicha presencia, sin embargo, no han cesado de crecer a partir de entonces. En primer lugar, porque en los años sucesivos las estructuras descentralizadas —o «(pre)federativas», para utilizar la expresión del autor— se extenderían en el seno de la CE: la puesta en marcha de las Regiones de Estatuto ordinario, las reformas constitucionales belgas de 1970 y 1980 y la posterior incorporación de España a la CE ponían de manifiesto que el hecho regional distaba mucho de ser un fenómeno puramente residual.

---

(\*) HERMANN-JOSEF BLANKE: *Föderalismus und Integrationsgewalt*, Berlín, Duncker & Humblot, 1991, 447 págs.

Pero el reto de hallar mecanismos adecuados de articulación de los diversos niveles de gobierno también se agudizó por razones de índole cualitativa: lo que comenzó siendo una organización que, si bien dotada de poderes hasta entonces inusuales en la esfera internacional, apuntaba únicamente al fortalecimiento de las relaciones económicas, terminó por acceder de modo creciente a los más diferentes ámbitos. Ampliación del radio de acción comunitaria que, como es bien sabido, recibiría un notable impulso a raíz de la aprobación del Acta Unica Europea.

Por tanto, en la década de los ochenta se intensificaron en el seno de la CE dos movimientos de signo opuesto cuya coincidencia resultaba paradójica: la expansión de las estructuras descentralizadas, de un lado, y de otro, el proceso centralizador en favor de las instituciones comunitarias. Cobraba así, en este momento, renovado auge el interés de los estudios encaminados a identificar y resolver los interrogantes suscitados por la coexistencia de estas dos tendencias aparentemente contradictorias. Y precisamente a esta tarea ha dedicado sus mejores esfuerzos el profesor Blanke desde que en el año 1984 decidiera embarcarse en el análisis de esta cuestión clave en el proceso de integración europea. Claro es que un estudio de estas características parte de una dificultad inicial: los cuatro Estados comunitarios descentralizados no sólo difieren en su propia naturaleza constitutiva, sino, lo que es más importante a efectos prácticos, también asumen un diferente sistema de reparto competencial, así como formas diversas de regular las relaciones entre los niveles de gobierno. Es más, las disparidades se reproducen dentro de los propios Estados, pues ni en Italia, Bélgica o España cabe hablar de una total uniformidad en el nivel competencial de Regiones y Comunidades. Resulta evidente, pues, que para evaluar con rigor las repercusiones que la pertenencia a la CE provoca en los diferentes territorios autónomos, es preciso identificar inicialmente las características y el alcance de las correspondientes estructuras descentralizadas. Y así lo hace el autor, quien, en un apreciable esfuerzo de síntesis, describe en la primera parte del libro los sistemas de distribución territorial del poder político de los diversos Estados, dedicando a cada uno de ellos un capítulo independiente, estructura que, exceptuando la séptima parte, dedicada a un estudio comparativo, se repetirá a lo largo de la obra.

Como también se ha decantado Hermann-Josef Blanke por dar un tratamiento separado, adjudicándole la segunda parte, al estudio de un tema ya estrechamente relacionado con el núcleo central del trabajo, a saber: determinar el modo en que se reparten constitucionalmente las competencias en materia de relaciones internacionales. A asuntos tales como la identificación de las facultades que se atribuyen a los entes territoriales en orden a la celebración y ejecución de los Tratados Internacionales, o la descripción de

los mecanismos de colaboración de los que disponen en relación con aquellos Tratados concertados por las instancias centrales de gobierno que les afecten, dedica el autor buena parte de lo escrito en esta parte del libro.

## II

Delimitados de este modo los contornos del trabajo, la tercera parte —«Injerencia y compensación»— bien puede considerarse la clave de bóveda sobre la que se estructura *Föderalismus un Integrationsgewalt*. En ella, efectivamente, se plantean y abordan las grandes cuestiones que la integración europea suscita en los Estados políticamente descentralizados.

Así, en primer término, el autor nos introduce en el análisis de la fundamentación constitucional del poder de integración, respecto de la cual debe señalarse que ha sido la Ley Fundamental de Bonn, concretamente su artículo 24.1, la norma que ha inspirado los pertinentes preceptos constitucionales de buena parte de los Estados miembros de la CE, entre ellos el artículo 93.1 de la española y el artículo 25 bis de la belga. Disposiciones todas ellas que reconocen abiertamente esta forma de «autolimitación» de la soberanía estatal. Con mucha menor claridad se expresa, por el contrario, el artículo 11 de la Constitución italiana, si bien ello no ha sido óbice para que tanto la doctrina como la jurisprudencia hayan visto en este precepto el anclaje constitucional de la integración italiana en la CE.

Sea cual fuere la fórmula utilizada en su reconocimiento, lo cierto es que el poder de integración se concibe en términos semejantes: es una atribución que atañe en exclusiva al poder central —así, la Ley del Bund no requiere el consentimiento del Bundesrat—, y a pesar de lo cual nada impide que las competencias susceptibles de ser transferidas a las instituciones comunitarias pueden corresponder constitucionalmente a los entes subcentrales. Naturalmente, el reconocimiento de esta suerte de mecanismo peculiar de «reforma constitucional implícita» plantea numerosos interrogantes en torno al esquivo tema del poder de revisión de la Constitución, pero, atendiendo a la finalidad de la obra, ningún asunto resulta de tanto relieve como el de determinar los límites de dicho poder de integración. Pues a nadie se le oculta que residiendo, como reside, dicho poder en los órganos centrales —o generales, si se prefiere— del Estado, los entes territoriales pueden temer fundadamente que un paulatino proceso de pérdida de atribuciones propias conduzca a una situación de práctico vaciamiento competencial.

¿Sería esta situación constitucionalmente admisible? Y, de no serlo, ¿hasta dónde puede llegar el poder central en el proceso de transferencia de compe-

tencias propias de los entes territoriales a la CE sin que la Constitución se vea afectada? ¿Dónde puede, en suma, situarse las lindes del poder de integración?

En principio, el problema de los límites puede más llanamente resolverse en el caso alemán: resulta difícil pensar que el artículo 24.1 LFB autorice a hacer aquello que le está vedado incluso al poder de reforma de la Constitución. Y, como es bien sabido, la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 LFB considera ilícita toda modificación constitucional que «afecte a la división de la Federación en Länder». El carácter «federal» del Estado alemán viene a ser, en definitiva, el límite que no puede rebasarse en el proceso de integración europea. Pero aun a falta de una disposición semejante, a un resultado parejo conduce una interpretación sistemática de las Constituciones del resto de los Estados descentralizados: bajo este prisma, la preservación de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto «principio básico» de los pertinentes ordenamientos constitucionales, se erigiría en el condicionamiento infranqueable para los órganos centrales al ejercitar el poder de integración.

Límites, pues, existen. Lo que no hay —lo que no puede haber— es una regla general a través de la cual pueda apriorísticamente decidirse cuándo se ha cruzado el umbral que separa una transferencia de poderes constitucionalmente lícita de aquella otra transgresora de las estructuras federal o autonómica. Delicado análisis casuístico el que habrán de desarrollar, por tanto, los intérpretes de la Constitución si es que, en efecto, la profundización del proceso de integración en los años venideros llega a erosionar sustancialmente el margen de maniobra de los entes descentralizados. Porque lo que a estas alturas parece indudable es que aún no se han visto afectados los referidos límites, por más que —como analiza el profesor Blanke pormenorizadamente— el número y calidad de las competencias regionales transferidas a las instituciones comunitarias sea ya apreciable.

Pues bien, aunque ello sea así, lo cierto es que los principios federal y autonómico no dejan de imponer en la actualidad sus exigencias. Exigencias que se articulan jurídicamente a través de la idea de «compensación»; concepto con el que se indica la necesidad de que la pérdida de poder de los entes territoriales sea de algún modo resarcida mediante su incorporación en los procesos de decisión (fase ascendente) y ejecución (fase descendente) de los asuntos comunitarios. Sin embargo, la «ceguera frente a la descentralización» (*Dezentralisationsblindheit*) que caracteriza a la CE, según afirma el autor parafraseando a Hans Peter Ipsen, traslada el problema de la adopción de medidas compensatorias a los propios Estados afectados. A la descripción de dichos mecanismos de participación en las fases ascendente y descendente dedicará el profesor Blanke buena parte de *Föderalismus und Integrationsge-*

walt, no sin antes adelantar la tesis de que el carácter no «estatal» de los entes territoriales belgas, españoles e italianos, así como la falta en sus Constituciones de una cláusula de intangibilidad como la del artículo 79.3 LFB, no pueden justificar que sus mecanismos compensatorios difieran en lo esencial de los pergeñados en Alemania.

### III

La antedicha aseveración no encuentra, empero, una adecuada correspondencia en la práctica, especialmente respecto de los mecanismos compensatorios instaurados por cada Estado para la fase ascendente, según se pone de manifiesto en la cuarta parte de la obra. Y no existe tal plena correspondencia porque, ciertamente, Alemania cuenta con fórmulas más perfeccionadas que las del resto de los Estados estudiados. Y ello tanto en el ámbito de la participación interna o indirecta como en el plano de la participación directa de las Regiones en los órganos comunitarios.

Por lo que hace a la primera, ha sido la Ley de 19 de diciembre de 1986, de aprobación del Acta Unica Europea, la norma encargada de perfilar unos mecanismos de cooperación que hasta entonces habían funcionado de forma escasamente institucionalizada. Ahora, la referida ley consagra, de un lado, la obligación del Gobierno federal de informar al Bundesrat de todos los proyectos comunitarios que resulten de interés para los Länder. Contempla, de otra parte, la posibilidad de que el Bundesrat emita su opinión sobre los proyectos que afecten a materias de competencia legislativa exclusiva de los Länder o a sus intereses esenciales, añadiendo, para el caso de que lo afectado sean materias de competencia exclusiva de los Länder, que el Gobierno federal sólo podrá disentir de dicho parecer por razones incontestables de política exterior y de integración. Y, finalmente, en la hipótesis de que se produzca tal disensión, el Gobierno federal habrá de informar al Bundesrat de los motivos que la justifican. La Ley de Aprobación del Acta Unica Europea —cuyos detalles han sido desarrollados por convenio suscrito entre el Bund y los Länder el 17 de diciembre de 1987— ha asumido, pues, una regulación que parece proporcionar una sólida posición a los Länder, como lo demuestra el hecho de que no hayan faltado voces en la doctrina alemana que consideran que, con esta normativa, no puede ya mantenerse que «la conducción (*Pflege*) de las relaciones con los Estados extranjeros» sea asunto exclusivo del Bund, como impone el artículo 32.1 LFB.

En el resto de los Estados estudiados, aunque no se ha llegado tan lejos ni en el grado de institucionalización alcanzado ni en la intensidad de las

facultades de «compensación» reconocidas a los entes descentralizados, sí se han abierto paso, de acuerdo con la práctica del federalismo cooperativo, mecanismos de coparticipación, que son objeto de un minucioso análisis por parte del autor. Los frustrados proyectos de convenio y la marcha de la conferencia sectorial sobre asuntos de la CE, en España; el procedimiento participativo regional regulado en la Ley belga sobre reforma de las instituciones, de 8 de agosto de 1980; y el alcance de los derechos de información y consulta reconocido a las Regiones italianas por la Ley 183, de 16 de abril de 1987, son quizá las cuestiones más interesantes que toca Hermann-Josef Blanke al describir la «participación indirecta» de los entes regionales en la fase ascendente.

Pero si en la antedicha «participación indirecta» destacaba sobremanera la práctica alemana sobre la de los restantes Estados, otro tanto puede decirse en relación con las modalidades de «participación directa» de los entes subcentrales en la CE. No se trata sólo de que en Alemania se haya creado a tal objeto una institución como el *observador de los Länder* —un organismo de carácter no oficial destinado fundamentalmente a recabar información—, del que se ha asegurado en la doctrina que es una «de las instituciones más eficientes del federalismo cooperativo alemán» (Walter Rudolf), sino de que la propia Ley de Aprobación del Acta Unica dispone que el Gobierno federal habrá de incluir, en tanto sea posible, representantes de los Länder en las negociaciones con los órganos asesores de la Comisión y el Consejo. En ninguno de los restantes Estados se ha llegado a formalizar un compromiso de estas características, lo cual no ha impedido que, a través de una praxis informal, las Regiones y Comunidades se incorporen a las delegaciones negociadoras belgas. Como tampoco hay impedimento constitucional alguno, según entienden aquellos que se inclinan por interpretar estrictamente la competencia estatal sobre las relaciones internacionales, para reconocer también a las Comunidades Autónomas la facultad de entablar contactos, siquiera de modo informal, con los órganos comunitarios. Por el contrario, el estado de la cuestión en Italia se presenta, de nuevo, impregnado de tintes tanto más restrictivos para la autonomía regional, pues dichos contactos pueden quedar excluidos por el artículo 4.1 del DPR 616/1977, que reserva al Estado las funciones de dirección y coordinación en el ámbito de las relaciones con la CE.

#### IV

La quinta parte del libro es la encargada de analizar la participación de los entes descentralizados en la fase descendente, respecto de la cual el autor opta conscientemente por soslayar la cuestión del reparto de las cargas finan-

cieras derivadas de la ejecución del Derecho comunitario. Asunto en buena medida colateral, como lo demuestra el escaso eco que en España ha tenido en los ya numerosos trabajos elaborados en torno a las Comunidades Autónomas y la CE, pero cuyo tratamiento se echa de menos en una obra como la del profesor Blanke, que, salvando esta excepción, bien puede decirse sin temor a exagerar que agota exhaustivamente todos los problemas que plantea la presencia de los entes descentralizados en el seno de la CE.

Sea como fuere, la lectura de esta quinta parte sugiere que mientras que la idea de que la ejecución del Derecho comunitario corresponde al ente competente en razón de la materia ha sido asumida con naturalidad en Alemania y Bélgica, ha tenido, por el contrario, que orillar ciertas dificultades en los Estados mediterráneos. Así, en España el hecho de que algunos Estatutos prevean que sus respectivas Comunidades Autónomas pueden ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los Tratados Internacionales, permitió defender a un sector de la doctrina que, para que una Comunidad Autónoma se entendiera competente para ejecutar el Derecho comunitario, el Estatuto debía recoger expresamente dicha atribución sobre los Tratados Internacionales. El debate planteado entre los defensores de esta tesis y los que entendían que la competencia de ejecución del Derecho comunitario es una competencia implícita a las competencias materiales fue zanjado en la STC 252/1988, inclinándose por esta segunda opción (véase, en esta línea, la reciente STC 79/1992, fundamento jurídico primero). Sentada esta premisa, el profesor Blanke se introduce en otras cuestiones de hondo calado que el complejo reparto competencial del Estado de las Autonomías plantea en lo referente a la participación de las Comunidades Autónomas en la fase descendente, resultando especialmente prolijo el tratamiento que *Föderalismus und Integrationsgewalt* dispensa al problema de la ejecución normativa del Derecho comunitario en relación con aquellas materias cuya competencia es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo que a Italia concierne, la posición de las Regiones ha experimentado una notable mejoría desde que la muy restrictiva regulación contenida en la ley financiera regional de 1970 y en el Decreto de Transferencias 11/1972 optase, con el respaldo de la Corte Constitucional, por reservar al Estado la ejecución del Derecho comunitario. Desde entonces se fue abriendo paso una interpretación menos rigurosa de la autonomía regional, que ha permitido que las Regiones ejecuten los Reglamentos y Directivas, si bien en este último caso se requiere una previa ley del Estado cuando afecten a la reserva constitucional de ley (Ley 183, de 16 de abril de 1987). Dadas las limitaciones que han sufrido —y sufren— las Regiones en la fase descendente, resultado justificado que el autor haya dedicado un epígrafe en exclusiva a exponer las

críticas que la doctrina ha vertido sobre esta tendencia centralizadora, que pretende justificarse en la necesidad de evitar el incumplimiento del Derecho comunitario por parte de las Regiones.

Es precisamente este asunto —«La supervisión de la ejecución descentralizada del Derecho comunitario»— el que se aborda en la sexta parte del *Föderalismus und Integrationsgewalt*. Y es que, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Comunidad, los Estados miembros son responsables de todo incumplimiento, sea cual fuere el órgano causante del mismo, aun en el caso de que se trate de un órgano constitucionalmente independiente. Por tanto, tras exponer los fundamentos jurídicos que justifican la obligación de los entes territoriales de ejecutar el Derecho comunitario, esta parte de la obra se centra fundamentalmente en analizar los mecanismos de control con que cuentan los diferentes Estados para evitar o corregir eventuales incumplimientos por parte de sus unidades territoriales.

Pues bien, dejando a un margen otras técnicas específicas —como la utilización de las leyes de armonización o de la cláusula supletoria del artículo 149.3 CE, por citar los mecanismos españoles estudiados con mayor profundidad por el profesor Blanke—, el método más eficaz para evitar el incumplimiento es el de reconocer a los órganos centrales la facultad de sustituir a los entes territoriales; capacidad que, al amparo de la institución de la «coerción federal», puede constitucionalmente defenderse en los casos alemán y español (arts. 37 LFB y 155 CE). Como asimismo es una atribución que ya el DPR 616/1977 reconoció al Estado, y que la Corte constitucional se prestó a reafirmar pese a que la Constitución italiana omita toda referencia a esta cuestión. Por el contrario, ésta es una solución que no ha logrado abrirse paso en Bélgica, en donde las facultades estatales de control —según especula el autor— son necesariamente más reducidas como consecuencia del propio sistema de distribución competencial, basado en una rígida separación de los respectivos ámbitos competenciales («dogma de la exclusividad» —*Exklusivitätsdogma*—) y en el principio de que cada ente se hace responsable de la totalidad de una materia (principio de verticalidad —*Vertikalitätsgrundsatz*—).

## V

Si hasta el momento *Föderalismus und Integrationsgewalt* se ha caracterizado por aportar un penetrante análisis descriptivo del estado de la cuestión, fundamentado en un amplio conocimiento de las fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, la séptima —y última— parte supone una contribución



más creativa del autor y, por ello, tal vez resulte la de más interesante lectura. Pues en ella el profesor Blanke no sólo efectúa un estudio comparativo de la situación vigente en los diferentes Estados a la luz de su mayor o menor proximidad a un ideal «modelo federal», cuyos rasgos definitorios él mismo se encarga previamente de identificar, sino que proporciona además un análisis crítico de la virtualidad de las medidas adoptadas para preservar la autonomía de los entes descentralizados, así como las posibles vías que pueden transitarse para superar las deficiencias existentes.

En especial, del máximo interés resultan las páginas que el autor dedica a evaluar la eficacia de los mecanismos de compensación previstos para la fase ascendente por la Ley alemana de Aprobación del Acta Unica Europea, que, como ya se ha señalado, es la norma que más ha avanzado en el reconocimiento de derechos de participación en favor de los entes autónomos. Pues bien, a este respecto Hermann-Joseph Blanke apunta que cabe apreciar cierto paralelismo entre el proceso de «comunitarización» (*Kommunitarisierung*) y el de «unitarización» (*Unitarisierung*) que ha seguido desde el punto de vista interno el Estado alemán, en la medida en que ambos pretenden paliar la pérdida de capacidad de decisión de los Länder robusteciendo la posición del Bundesrat. Naturalmente, este paralelismo también se proyecta en la vertiente negativa, ya que ambos parecen asimismo compartir semejantes defectos: en primer término, es dable dudar de la virtualidad de este mecanismo compensador, porque, cuando los Länder ven erosionada su capacidad de decisión, los órganos afectados son los Parlamentos de los Länder, que no el Bundesrat; y, en segundo término, porque estas medidas tienden a debilitar la separación de poderes y el principio democrático, dado que los realmente beneficiados con las mismas son los ejecutivos de los Länder y no sus órganos parlamentarios. En puridad, como ya apuntara Konrad Hesse en «Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung» [*AöR*, 98 (1973)], una efectiva compensación requeriría un procedimiento de participación basado en la exigencia de la unanimidad entre los Länder y la presencia de sus Parlamentos; condiciones que, sin embargo, haría prácticamente inoperante todo intento de colaboración entre el Bund y los Länder y dificultaría, hasta casi imposibilitarla, la toma de decisiones. En suma, la solución alemana de hacer del Bundesrat el «defensor de las competencias legislativas de los Länder» (*Hüter der Landesgesetzgebungskompetenzen*) sólo mitiga, pero no neutraliza enteramente, «el flanco abierto» en la estructura federal por la opción supranacional. Pese a ello, no puede sino reconocerse que no hay alternativas ideales que oponer a la única solución razonable que existe, que no es otra que la de reconocer a los entes territoriales una amplia influencia en la formación de la voluntad general.

Dadas las limitaciones que existen desde el punto de vista del Derecho interno para mantener íntegra —o lo menos erosionada posible— la autonomía de los entes descentralizados, parece evidente que su posición sólo puede ser sustancialmente mejorada en el seno de una reformada CE tanto más sensible ante el hecho regional. A este propósito, el profesor Blanke conjetura con la posibilidad de que una futura «Constitución comunitaria» incorpore una segunda Cámara del Parlamento Europeo, que, lejos de actuar como mero órgano de consulta, tenga un verdadero poder decisorio. Pero la institucionalización de un órgano de características semejantes requeriría, a su vez, hondas transformaciones de muy difícil concreción: en primer término, precisaría que la futura «Constitución comunitaria» efectuara un nuevo reparto competencial en el que se reconociera una esfera competencial propia de las Regiones, y, de otro lado, sería necesario homogeneizar la estructura interna de los Estados miembros, iniciando un decidido proceso regionalizador de aquellos que aún se basan en un rígido centralismo.

A la vista de estas dificultades, no resulta extraño que las novedades que a este respecto incorpora el Tratado de Maastricht —cuya negociación concluyó después del cierre de la edición— hayan sido bastante más modestas. Pues el Comité de las Regiones en él previsto ni cuenta con poder decisorio, ni puede en rigor considerarse un órgano puramente regional, ya que de él también forman parte representantes de las entidades locales. Sea como fuere, su inclusión en la estructura institucional comunitaria supone, que duda cabe, un cierto avance en el proceso de reconocimiento del hecho regional en el seno de la CE.